

AVALIAÇÃO DE QUALIDADE E MELHORIA DO ENSINO NAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR BRASILEIRAS

Dirceu Grasel¹

RESUMO: Neste Artigo pretende-se contrapor a avaliação de desempenho desenvolvida pelo Ministério da Educação e Cultura (MEC) com alguns aspectos da proposta de ensino superior e à estratégia de avaliação de desempenho defendida pelo Sindicato Nacional dos Docentes do Ensino Superior (ANDES). Conclui-se que esta proposta tende a ser superior a proposta do governo, por perceber que, os retornos na área de educação são frutos de um esforço repetido e de longo prazo e que uma proposta de avaliação não deve ter caráter autoritário, quantitativo, descontextualizado e vinculado exclusivamente ao propósito de definir regras de financiamento para as instituições de ensino superior. O ANDES entende que uma proposta de avaliação deve se basear num padrão de referência, definido democraticamente e representar um mecanismo de implementação e fortalecimento de um projeto de ensino superior.

Palavras-chave: *Ensino Superior, Proposta de Avaliação e Ensino de Qualidade.*

I. Introdução

As perspectivas que as transformações no modo de produção capitalista e a nova divisão internacional de trabalho apresentam para os países subdesenvolvidos e os já conhecidos problemas econômicos e sociais que tais países enfrentam, enfatizam a importância da educação enquanto instrumento de construção de propostas alternativas para esses países. No Brasil, para fazer frente a esse desafio, as universidades precisam ser reestruturadas a partir de projeto de ensino superior democrático voltado para atender de forma adequada às expectativas da

¹ Professor do Departamento de Economia da UFMT e Doutor em Engenharia de Produção pela UFSC;

sociedade. Neste sentido, em princípio, é necessário que se desenvolva diagnóstico da real situação do ensino superior para definir estratégias de melhoria contínua, sustentadas em critérios de avaliação de desempenho que contemplem as especificidades sociais e regionais. Este artigo pretende ser uma contribuição para a elaboração, implementação de um projeto de ensino superior brasileiro, especialmente para as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), que extrapole o propósito de definir regras de financiamento para tais instituições.

II. Aspectos Teóricos Gerais sobre Qualidade

A noção pré-qualidade total objetivava impedir que os produtos defeituosos chegassem às mãos dos clientes. Diante desta proposta de controle de qualidade as empresas intensificavam seu empenho na inspeção realizada no final do processo de produção, isto é no produto acabado. Desta forma os custos se concentravam na contratação de inspetores e na perda de recursos resultantes da reprovação dos produtos defeituosos. Os problemas, geralmente, não eram associados as suas causas, mas atribuídos aos inspetores, o que impossibilitava a identificação e correção das causas efetivas. *A idéia, então, de gerenciar qualidade era a de determinar o nível ótimo de esforço de inspeção que minimizasse os custos combinados dos erros e dos esforços de inspecionar* (Gianesi e Corrêa, 1996:199).

Diante disto, verificava-se uma baixa qualidade nos serviços prestados, que, em geral, conforme Gianesi e Corrêa (1996), resultam dos seguintes fatores: (i) mão-de-obra pouco treinada devido a sua alta rotatividade; (ii) priorização da busca pela produtividade através da produção em escala e conseqüente redução dos custos; (iii) a falta de hábito quanto as exigência de qualidade por parte do cliente; (iv) reduzida concorrência; (v) dificuldade de padronização dos serviços, pela variabilidade das necessidades dos clientes; (vi) a simultaneidade da produção e consumo dos serviços, o que impossibilita a inspeção de qualidade e a correção de possíveis defeitos e; (vii) a dificuldade de medir e controlar os serviços, quase sempre, intangíveis.

A intensificação da concorrência observada após a reestruturação da economia mundial conduziu a uma nova visão de controle de

qualidade. Na qualidade total o objetivo se desloca para a busca de criação e manutenção de vantagens competitivas. Nesta perspectiva, “o principal objetivo da organização é ser melhor que a concorrência naqueles aspectos de desempenho que o cliente mais valoriza” (Gianesi e Corrêa, 1996:198).

Para Prahalad e Hamel (1998:294), associado a isso, a empresa deve ser capaz de *embutir uma funcionalidade irresistível nos produtos (ou serviços), ou melhor ainda, criar produtos (ou serviços) de que os clientes necessitam mas não imaginaram ainda*. Na verdade, criou-se um grande número de fatores competitivos, ao mesmo tempo em que nem todos os fatores são igualmente importantes. Cada tipo de empresa ou setor possui os seus fatores competitivos, definidos a partir do padrão de competição do setor (Kupfer, 1991):

O sucesso competitivo passa, assim, a depender da criação e da renovação das vantagens competitivas por parte das empresas, em um processo em que cada produtor se esforça para obter peculiaridades que o distingam favoravelmente dos demais, como, por exemplo, custo e/ou preço mais baixo, melhor qualidade, menor lead-time, maior habilidade de servir à clientela, etc. (Coutinho e Ferraz, 1994:11).

Em termos de controle de qualidade, o enfoque maior é destinado à prevenção (evitar que as falhas ocorram), especialmente no que se refere: ao treinamento e desenvolvimento de pessoal; a manutenção preventiva de equipamento e processo; desenvolvimento e implantação de projetos de melhoria de qualidade; avaliação e desenvolvimento de fornecedores; desenvolvimento e implantação de auditorias de sistema de qualidade; aferição de instrumentos de medição e desenvolvimento de sistemas à prova de falhas.

Desta forma, a qualidade dos serviços é definida pelo grau de atendimento das expectativas dos clientes, diante da percepção que este tem sobre o serviço prestado. Se o nível de percepção estiver aquém do nível das expectativas, a sua avaliação deve ser desfavorável e vice-versa. Os principais aspectos que influenciam na percepção do cliente sobre o serviço prestado são: a consistência dos serviços, relacionada à não variabilidade no resultado ou no processo; competência, relacionada à

exigência de habilidades e conhecimento adequado para a realização dos serviços; velocidade de atendimento, em termos de pronto atendimento; atendimento/atmosfera, sobre cortesia e personalização do atendimento; flexibilidade, capacidade de mudar e adaptar processos e produtos de acordo com as necessidades do cliente; credibilidade e segurança, relacionado ao risco percebido quanto à confiabilidade do serviço; acesso, localização e facilidade de contato; tangibilidade, no que se refere à qualidade e ou aparência de qualquer evidência física relacionados ao serviço e; custos, quanto a oferecer um serviço a um baixo custo (Gianesi e Corrêa, 1996).

Nesta perspectiva, a gestão do controle de qualidade se focaliza, de forma privilegiada, na organização e gerenciamento dos recursos produtivos para melhor atender as expectativas dos clientes. Uma estratégia de qualidade adequada parte do pressuposto de que: todo esforço bem direcionado no sentido de atender às expectativas dos clientes amplia a competitividade (desempenho) da organização; a melhoria seja contínua e que a responsabilidade deva ser atribuída a quem executa a operação, pois a qualidade deve ser construída ao longo de todo o processo e não apenas na sua fase final ou *ex-post* (no produto).

III. A Qualidade no Ensino Superior Brasileiro

No caso das Instituições de Ensino Superior (IES), o cliente é a sociedade e quando suas expectativas são atendidas estas instituições cumprem adequadamente a sua função social e, portanto, apresentam um bom desempenho (competitividade). Contudo, essas instituições freqüentemente são acusadas de que estão perdendo qualidade e as estratégias de avaliação do governo federal (*ex-post* ou baseadas no produto) indicam, em grande parte, um produto inadequado, ameaçando, inclusive, com descredenciamento de alguns cursos.

Nesta problemática, um esforço no sentido de identificar quais são os fatores que explicam a baixa qualidade nos serviços prestados pelas IFES, sustentada nos fatores atribuídos por Gianesi e Corrêa (1996) e descritos no item anterior, pode ser produtivo. Entre os itens aplicáveis a essas instituições, a baixa qualidade do ensino dificilmente poderia ser

atribuída a reduzida concorrência, tendo em vista que a expansão do ensino universitário privado foi significativa desde a década de 80².

Por outro lado, também é difícil sustentar que a baixa qualidade do ensino superior possa estar relacionada com a dificuldade de padronização do ensino. Embora os interesses dos clientes não sejam homogêneos e o atendimento dificilmente possa ser personalizado, geralmente é possível atingir uma certa padronização. Sem contar que a estrutura universitária existente possui uma boa capacidade de adaptação de suas condições de ensino, em especial no que se refere à liberdade atribuída ao corpo docente para adotar a metodologia que mais se adequa a condições específicas. Da mesma forma, é perfeitamente possível introduzir a inspeção de qualidade e, a simultaneidade da produção e consumo do serviço não representa empecilho, pois o *feedback* também ocorre em tempo real e o cliente tem a possibilidade de solicitar alterações de caráter metodológico e até substituição do docente, pois este participa de todas as etapas do processo de execução do serviço.

A explicação sobre os problemas enfrentados pelas IFES parece estar em outras razões. As universidades, como qualquer instituição social, ao mesmo tempo em que influenciam são influenciadas. Desta forma, a correta compreensão da baixa qualidade dos serviços oferecidos necessariamente extrapola o *campus* Universitário. Neste sentido, é preciso destacar que o ensino em poucos momentos foi prioridade no Brasil e, conseqüentemente, não vem recebendo uma atenção comparável a dos países desenvolvidos.

Em primeiro lugar, o baixo desempenho nos indicadores quantitativos, especialmente, uma suposta relação Professor/Aluno baixa, induziu as IFES a aumentar a oferta de vagas³ em detrimento dos padrões de qualidade conquistados. Em outros termos, a priorização da busca da produtividade através da produção em escala e conseqüente redução dos custos por aluno foi desastrosa sobre a qualidade dos serviços prestados. Segundo o ANDES (1996:10), *a elevada jornada de trabalho dos*

² - Em 1960 o ensino público superior representava aproximadamente 60% do número de matrículas, em 1984 atingia 25% e em 1996 este índice não ultrapassa os 22% (ANDES, 1996).

³ Mesmo sem recursos adicionais, algumas Universidades dobraram a oferta de vagas nos últimos anos.

docentes inviabilizam a qualificação e o aperfeiçoamento e implicam em um ensino massificado, pouco criativo e de baixa qualidade.

Associado a isso, a dúvida sobre a qualidade de algumas instituições de ensino superior, em geral, não veio acompanhada de medidas corretivas. A falta de um diagnóstico mais preciso sobre a realidade destas instituições e a expressiva redução dos recursos públicos destinados para as IFES, resultou na precarização das instalações materiais, sobretudo bibliotecas e laboratórios e redução das atividades de pesquisa (ANDES, 1996).

Em segundo lugar, ainda na direção dos cortes nos recursos públicos, as reformas na previdência sociais resultaram em um volume expressivo de aposentadorias precoces, diminuindo a relação entre professores do quadro regular e substitutos, contratados por tempo determinado, geralmente dois anos, aumentando a rotatividade da mão-de-obra e reduzindo a qualificação do quadro docente.

Em terceiro lugar, a política de capacitação docente não tem correspondido às reais necessidades dessas instituições. Parece ser razoável supor que um Professor titulado tenha melhores condições de desenvolver pesquisa do que um graduado, no entanto, a política de capacitação docente dificilmente vem acompanhada de um planejamento institucional, o que resulta numa política de capacitação a partir de critérios individuais, surtindo efeitos pouco eficientes em termos dos objetivos institucionais, basicamente no que se refere à consolidação de grupos e linhas de pesquisa. A falta de planejamento institucional cria distorções, tais como, áreas de conhecimento sem docentes capacitados e outras em situações privilegiadas, ou, por exemplo, liberação de docentes próximos da sua aposentadoria, cujo único resultado efetivo e concreto para o ensino superior é a ampliação dos seus gastos com pessoal através do direito de progressão funcional adquirido neste caso.

Por outro lado, o reduzido suporte financeiro fornecido pelo governo federal, principalmente para as universidades que se encontram fora dos grandes centros e a vinculação tardia da progressão funcional à titulação resultou num baixo nível de titulação nas IFES. Contudo, é preciso destacar que, com raras exceções, a situação das IFES é privilegiada quando comparada com as Universidades particulares. Isto

ocorre basicamente porque nestas poucos docentes recebem apoio suficiente para viabilizar a sua capacitação em nível de pós-graduação, em geral, devido a não liberação para dedicação exclusiva e sem suporte financeiro, quando este não é público.

Nesta linha, a expansão dos cursos e programas de pós-graduação nas universidades públicas brasileiras permite visualizar um quadro futuro um pouco diferente. É preciso, no entanto, averiguar o grau de qualificação destes programas, tendo em vista que os critérios de avaliação são basicamente quantitativos. Na avaliação dos cursos de pós-graduação os critérios somente absorvem o aspecto qualitativo de forma indireta, quando aborda a titulação do quadro docente. Desta forma, interessa mais o número de formandos e o número de publicações do que propriamente a qualidade destes formandos e publicações. Crítica que também se aplica aos critérios responsáveis pela avaliação dos cursos de graduação.

Por fim, uma estratégia adequada para o ensino superior necessariamente deve refletir sobre as seguintes questões: desenvolver um diagnóstico preciso sobre a atual situação do ensino superior no país; desenvolver critérios objetivos e subjetivos de avaliação voltada especialmente ao aspecto qualitativo; criar uma política institucional de capacitação docente e desenvolver e implantar projetos de melhoria contínua de qualidade.

IV. A Proposta do ANDES de Ensino Universitário com Qualidade

O ANDES defende a necessidade de repensar as universidades brasileiras. No entanto, esse processo deve ser amplo, de forma a definir democraticamente uma estrutura organizacional e de poder que permitam um adequado desempenho do ensino, pesquisa e extensão, diante do seu papel social. Os princípios que fundamentam o padrão unitário de qualidade defendido pelo ANDES são os seguintes:

Primeiro, a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. A proposta apresentada pelo ANDES para o ensino superior brasileiro parte do princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, por entender que a simples reprodução do conhecimento não oferece à sociedade soluções aos problemas econômicos e sociais atuais. Neste

contexto, a própria qualidade da reprodução do conhecimento está intimamente relacionada com a produção científica. A proposta privatizante em curso não respeita esse princípio, entendido como fundamental para a manutenção e aprimoramento da qualidade do ensino superior. Basta observar o desempenho das universidades particulares em relação à pesquisa⁴.

Segundo, ensino público, gratuito, democrático, laico e de qualidade para todos. A educação é um direito universal e um dever do Estado, o ensino privado deve se constituir numa concessão pública e, portanto, submetida ao interesse e controle do Estado.

Terceiro, autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial. As instituições brasileiras de ensino superior devem ter autonomia para definir democraticamente as políticas de ensino, pesquisa e extensão, de forma a viabilizar as condições necessárias para fazer frente aos problemas sociais, sob pena de não representar o real interesse da sociedade brasileira:

A Universidade, por ser uma instituição social de interesse público e de caráter estratégico, no atendimento às demandas da sociedade, exige que todas as decisões estejam submetidas ao controle público, com critérios democráticos e transparentes (ANDES, 1996:13).

A autonomia universitária deve incorporar também a autonomia didático-científica. *É preciso garantir mecanismos que impeçam controle ideológico, político partidário, ou de qualquer outro tipo de discriminação sobre a comunidade universitária (Idem).*

Quarto, democratização interna e liberdade de organização. A comunidade universitária deve participar do processo decisório através dos órgãos colegiados ou associações sindicais.

Quinto, condições de trabalho dos docentes. O descompromisso de sustentação financeira do ensino superior pelo Estado fez avançar o processo de privatização e tem deteriorado as condições de trabalho nas instituições de ensino superior públicas. A melhoria da qualidade do

⁴ - A rede particular abrange cerca de três quartos do número de matrículas do ensino superior, mas contribui com apenas 2% da pesquisa e pós-graduação (ANDES, 1996).

ensino superior está diretamente associada à recuperação das condições de trabalho nessas instituições. Neste sentido, a isonomia salarial e a carreira docente têm grande importância para garantir um padrão de qualidade unitário em todo o país.

O ANDES não defende a criação de centros de excelência e centros reprodutores de conhecimento. Acredita ser necessário desenvolver estratégias que elevem o nível de qualidade de todo o ensino superior. Para que isto se concretize é necessário também um processo de avaliação do papel e da produção das instituições de ensino superior. No entanto:

Reduzir a avaliação ao debate da distribuição de recursos é uma fraude que permitirá às instituições que já têm recursos e pessoal altamente qualificado ampliarem a diferença em relação àquelas que não os possuem. Por fim, reduzir a avaliação da Universidade a um exame de final de curso é uma farsa (...). O trabalho docente (ensino, pesquisa e extensão) precisa ser avaliado sistematicamente a partir de critérios definidos de forma pública e democrática (ANDES, 1996:12 e 14).

A proposta de avaliação defendida pelo governo vem seguindo a lógica empresarial de retorno no nível de curto prazo. Constitui-se também numa proposta de caráter autoritário, quantitativo, descontextualizado e vinculado a um único propósito, financiamento das instituições. Uma avaliação deve ser feita tendo-se em vista um padrão de referência e deve representar um mecanismo de implementação e fortalecimento de um projeto de ensino superior. Avaliar não é punir ou premiar, mas conhecer os problemas e encontrar formas de superá-los, objetivando ao aperfeiçoamento das instituições com vista ao padrão unitário de qualidade. Pretende-se com a avaliação das instituições de ensino superior identificar os objetivos previamente definidos e verificar se estes estão sendo atingidos ou não e quais são as causas de sucesso ou fracasso, a fim de aprimorar estratégias futuras. O ANDES desde 1982

vem construindo uma concepção de avaliação que tem como foco a qualidade do trabalho Universitário, visando ao estabelecimento de um padrão unitário de qualidade para o ensino, a pesquisa e a extensão, que deve ser cultural e cientificamente significativo e

socialmente comprometido com a maioria da população (ANDES, 1996:52).

Neste sentido, o ANDES propõe uma avaliação composta por duas partes: (i) a avaliação interna é realizada no âmbito da própria instituição e será entendida como uma retrospectiva crítica, socialmente contextualizada⁵, construída na discussão pública democrática, envolvendo todos os membros da comunidade universitária, sobre o seu trabalho realizado. A avaliação individual do docente terá como finalidade estimular o aprimoramento de suas atividades de ensino, pesquisa e extensão e será articulado com o projeto global da instituição ao qual está vinculado. Neste sentido, o processo de avaliação não é pessoal, mas institucional, em que a individual é parte. (ii) A avaliação externa será realizada em cada Estado e Distrito Federal através de conselhos sociais de natureza autônoma e de caráter consultivo, tendo como função básica contribuir na formulação de políticas acadêmicas e financeiras.

V. Critérios de Avaliação de Desempenho para o Ensino Superior

Usualmente os clientes comparam as suas expectativas com a sua percepção sobre o serviço prestado. Quando a percepção extrapola as expectativas dos clientes a avaliação tende a ser favorável e o inverso ocorre quando as expectativas excedem a percepção do cliente.

Anteriormente descrevemos os critérios definidos como relevantes para a percepção do cliente sobre a qualidade dos serviços prestados, abordados em Giansi e Corrêa (1996). Os mesmos autores alertam para a priorização de um ou outro critério de acordo com a realidade específica de cada serviço. Por outro lado, nem todos os critérios são objetivamente quantificáveis. Existe, no entanto, a possibilidade de medir-se o seu impacto de forma qualitativa. Entre os critérios descritos por estes autores, em termos de ensino superior merecem atenção especial:

⁵ O ANDES não define critérios operacionais, pela necessidade de consideração dos objetivos e realidades regionais específicos. Esta tarefa ficaria a cargo da comunidade universitária.

a competência, preço/custo⁶, credibilidade/segurança, flexibilidade e consistência.

A percepção e as expectativas dos clientes podem ser administradas. As instituições de ensino superior não têm se preocupado com esta questão, pois, em geral, os discentes optam por um curso sem possuir as informações necessárias ou com informações distorcidas, de modo a gerar expectativa que não condiz com a realidade do curso escolhido. Diante da percepção do que o curso realmente oferece, o discente decepcionado não consegue concluir o curso ou quando consegue, o faz de forma precária, prejudicando a qualidade de sua formação e sua produção social. Neste aspecto, parece ser importante que as instituições atuem no sentido de viabilizar as informações necessárias sobre a realidade de cada curso e ofereçam uma flexibilidade maior para troca de curso, como forma de melhorar a qualidade dos serviços oferecidos por essas instituições.

A satisfação dos recursos humanos também surte efeitos positivos na qualidade dos serviços prestados. Para isto é igualmente necessário que se estabeleça, como quer o ANDES, um plano de cargos e salários associado a uma efetiva política de capacitação e valorização do corpo docente. Essas regras devem ser duradouras e bem definidas para permitir que o docente se sinta desafiado pelo seu trabalho e possa encará-lo como uma oportunidade de carreira. A remuneração deve ser justa. As distorções que ocorrem principalmente nos órgãos públicos devem ser equacionadas. Privilégios, geralmente, são frutos do reconhecimento público de uma remuneração injusta. Certamente todo profissional gostaria de trocá-los por um salário condizente com a importância da função que ocupa. Associadas a isto, as condições de trabalho, em especial, o conforto ambiental e os instrumentos de trabalho devem ser adequados, sob pena de não permitir a exploração de todo o potencial produtivo dos docentes.

É importante enfatizar a necessidade de que a avaliação no ensino superior seja contínua, tendo em vista, que o propósito maior é a melhoria contínua. Neste sentido, é preciso destacar a importância do comprometimento da alta direção do ensino superior e da própria

⁶ Também se aplica ao ensino superior público, pois o preço é pago pela sociedade.

sociedade, no sentido de definir que a educação seja prioridade enquanto política pública; do treinamento extensivo e em todos os níveis e da necessidade do reconhecimento dos avanços atingidos.

VI. Comentários Finais

Uma proposta de ensino superior com qualidade passa pela definição do ensino como prioridade nas políticas públicas. Não é possível implementar uma proposta de avaliação de desempenho que pretenda dispor-se a definir estratégias futuras, sem um completo comprometimento público e social.

A proposta adotada pelo governo não é adequada para avaliar a qualidade do ensino superior. A definição de critérios de qualidade deve vir acompanhada de diagnóstico preciso e detalhado da situação atual das Universidades brasileiras, procurando respeitar a contextualização social e regional de cada instituição, para possibilitar a definição de políticas educacionais e de gestão administrativa específicas.

A estratégia de avaliação de desempenho do MEC é incompleta porque privilegia a avaliação dos resultados. Não basta constatar que os serviços prestados pelas IFES não atendem as expectativas da sociedade, verificar que o produto está ruim é constatar que as IFES possuem deficiências e que o aluno possui uma formação inadequada. Na verdade, é preciso avaliar todo processo produtivo, para identificar os motivos que estão conduzindo ao desempenho inadequado, com o propósito de estabelecer estratégias de melhoria contínua.

Neste sentido, a proposta elaborada pelo ANDES tende a ser superior, por perceber que, os retornos na área de educação são frutos de um esforço repetido e de longo prazo e que uma proposta de avaliação não deve ter caráter autoritário, quantitativo, descontextualizado e vinculado exclusivamente ao propósito de definir regras de financiamento para as instituições de ensino superior. O ANDES entende que uma proposta de avaliação deve se basear num padrão de referência, definido democraticamente e representar um mecanismo de implementação e fortalecimento de um projeto de ensino superior.

VII. Referências Bibliográficas

ANDES. *Proposta da ANDES/SN para a Universidade Brasileira*. DF, 1996 (cadernos ANDES, segunda edição especial).

COUTINHO, L. & FERRAZ, J. C. (Org.) *Estudo Sobre a Competitividade da Indústria Brasileira*. 2. ed., Campinas, São Paulo: Papirus/Unicamp, 1994.

GIANESI, I. N. e CORRÊA, H. L. *Administração Estratégica de Serviços. Operações para Satisfação do Cliente*. SP, Atlas, 1996.

KUPFER, D. *Padrão de Concorrência e Competitividade*. Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1991 (textos para discussão n. 265).

PRAHALAD, C. K. e HAMEL, G. *A Competência Essencial da Corporação* In Montgomery, e Porter. *Estratégia: a busca da vantagem competitiva*. Rio de Janeiro: Campus, p 293-316, 1998.